Э.Х. Хабибрахманова

СОЦИАЛЬНО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ОТЧУЖДЕНИЕ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

ХАБИБРАХМАНОВА Эльвира Хабибовна − ассистент кафедры государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан» (e-mail: elya_h@mail.ru)

Аннотация. *В статье представлены результаты социологического исследования «Преодоление социально-управленческого отчуждения как основа развития местного самоуправления». Основное внимание уделяется анализу принятия муниципальных управленческих решений в системе местного самоуправления как критерия определения управленческого отчуждения.*

Ключевые слова: *управленческое отчуждение, местное самоуправление, муниципальные управленческие решения*

Главное предназначение местного самоуправления состоит в кардинальном изменении всей системы социального управления через ее демократизацию, децентрализацию и дебюрократизацию. При этом основой повышения социальной активности граждан и формирования новой управленческой парадигмы в стране является уменьшение и преодоление социально-управленческого отчуждения, которое представляет собой форму организационных отношений между участниками управленческого процесса, где основные функции управления осуществляются субъектом, а объект управленческого воздействия отстраняется от процессов принятия управленческих решений и не имеет возможности влиять на их содержание.

Теоретически основными субъектами местного самоуправления являются граждане и избранные ими органы местного самоуправления[1]. Осуществление местного самоуправления гражданами происходит, прежде всего, посредством их участия в процессах разработки, принятия и реализации управленческих решений по вопросам местного значения, однако масштабы их реального участия незначительны. По данным всероссийских социологических опросов, активность населения в осуществлении местно-

[1] См.: Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 года. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».– М.: ИНФРА-М, 2008. – Ст. 1.

го самоуправления уменьшается из года в год. Так например, по данным опроса, проведенного ВЦИОМ в октябре 2008 г. (накануне реализации положений Федерального закона № 131 в полном объеме), 40% граждан отметили, что категорически не готовы участвовать в каких-либо общественных мероприятиях для решения местных проблем, тогда как в 2005 г. (до начала претворения Федерального закона № 131 в практическую плоскость) этот показатель составлял лишь 24%, ну, а 90-е гг., как известно, были временем «полнейшего «активизма» людей»[1]. О низкой социальной активности граждан свидетельствуют и другие результаты социологических опросов населения[2].

В Республике Башкортостан участие граждан в местном самоуправлении тоже низкое, а по отдельным аспектам самоуправленческой активности граждан мы уступаем большинству субъектов РФ. К примеру, в субъектах РФ в 2008 г. были проведены всероссийские репрезентативные опросы населения по технологии Георейтинга с целью выявления предпосылок для развития гражданского общества. По результатам исследования все регионы были распределены в шесть групп[3]. Республика Башкортостан вошла в группу регионов с *неблагоприятными* предпосылками для развития гражданского общества, которые заключаются в *средней* выраженности значений индикаторов по уровням добровольчества, социального доверия, информированности, ощущения личной безопасности, *слабой* выраженно-

---

[1] *Балобанов, А. и др.* Российское самоуправление: некоторые итоги извилистог // Городское управление. – 2008. – № 8. – С. 2.

[2] См., например: *Бойков, В.Э.* Государство и гражданское общество в тисках взаимного отчуждения // Социология власти. – 2009. −№ 5. – С. 94.; *Пузанов, А, Рогозина, Л..* Отчуждение местной власти // Pro et Contra.−2007.− № 1 (35) январь−февраль. – С. 72−84; *Тощенко, Ж., Цветкова, Г.* Между прошлым и будущим. Местное самоуправление в социологических «замерах» 1995,1999, 2005 годы // Муниципальная власть. – 2006. − № 1. – С. 22−33. и др.

[3] Классификация российских регионов с точки зрения благоприятности предпосылок была составлена по результатам всероссийских репрезентативных опросов населения по технологии Георейтинга, проведенного Фондом «Общественное мнение» с участием экспертов лаборатории исследования гражданского общества ГУ-ВШЭ (2008). Опросы были проведены в 68-ми субъектах РФ среди населения в возрасте от 18-ти лет и старше. Размер выборки в каждом субъекте РФ составил 500 респондентов, по России – 34 тыс. респондентов. Статистическая погрешность по каждому субъекту РФ не превышала 5,5%. Для классификации было использовано семь индикаторов: уровень социального доверия; уровень предрасположенности к общественной солидарности и коллективным действиям; уровень ответственности; уровень ощущения личной безопасности; уровень добровольчества и частной филантропии; уровень информированности об отдельных видах общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, гражданских инициатив; уровень участия в деятельности отдельных видов общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, гражданских инициатив.

стью значения индикаторов по уровням солидарности, ответственности и участия[1].

Этим данным соответствуют и результаты экспертного опроса муниципальных служащих и глав администраций сельских поселений Республики Башкортостан*, свидетельствующие в целом о пассивности населения (этот ответ выбрали 64,2% респондентов) и привлечении его к осуществлению местного самоуправления в той мере, в какой это возможно (28,6%). Отметили, что население муниципального образования активно участвует в осуществлении местного самоуправления − 7,2% опрошенных из числа муниципальных служащих.

Респонденты выделили две основные группы причин существования управленческого отчуждения населения, обусловленные как деятельностью самих граждан, так и деятельностью государственных и муниципальных органов власти.

К первой группе причин относятся: низкий уровень компетентности граждан в решении вопросов местного значения (50,1%); преобладание потребительской психологии и иждивенческих настроений граждан (49,9%),

Ко второй группе – длительное управленческое отчуждение населения в условиях функционирования патерналистского советского государства (24,5%); низкий уровень материального благосостояния местного населения, отсутствие среднего класса (22,1%); недоверие граждан местной власти (14,4%); недостаточную мотивацию и способность местных органов власти к работе по привлечению населения к осуществлению местного самоуправления (12,6%); боязнь органов местного самоуправления потерять власть и авторитет (2,2%).

После вступления в действие федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 года расширился перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (с 6-ти до 11-ти). Подробнее перечислены требования к содержанию и процедуре их реализации. Анализ форм участия населения в местном самоуправлении, предложенных федераль-

---

[1] См.: *Мерсиянова, И.В.* Дифференциация российских регионов в контексте предпосылок формирования гражданского общества // Власть. – 2008. – № 8. – С. 9−18. – С.17−18.

* Экспертный опрос муниципальных служащих Республики Башкортостан и глав администраций сельских поселений на тему «Преодоление социально-управленческого отчуждения как основа развития местного самоуправления» был проведен автором в ноябре-декабре 2008 г. и в феврале-марте 2009 г. (использовалась пропорциональная квотная выборка объемом в 1068 единиц, образованная по признакам пола, возраста, образования, стажа работы и типа муниципального образования). Научный руководитель проекта – И.Ш. Рысаев , профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан».

ным законодателем, с точки зрения возможности их использования на отдельных этапах принятия управленческих решений показывает, что они, в основном, ориентированы на этапы разработки и принятия решений (см. табл.).

Таблица

Анализ форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (по ФЗ № 131) и этапов принятия муниципальных управленческих решений

№ пп	Формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления	Этапы принятия решений:			
		разработка	принятие	реализация	контроль
Инициатор – население					
1	Голосование по отзыву депутата	□	□	–	□
2	Правотворческая инициатива граждан	□	–	–	–
3	Территориальное общественное самоуправление	□	□	□	□
4 5 6	Обращения граждан в органы МСУ В том числе:. предложение заявление жалоба	 □ □	 –	 –	 □
Инициатор – органы муниципальных средств управления					
7	Голосование по изменению границ МО	–	□	–	–
8	Опрос граждан	□	–	–	□
Инициатор – органы муниципальных средств управления и (или) население					
9	Муниципальные выборы	–	□	–	–
10	Местный референдум	–	□	–	–
11	Сход граждан	□	□	–	–
12	Публичные слушания	□	–	–	–
13	Собрания, конференции граждан	□	□	–	–
	Всего:	9	7	1	4

В целом из 13-ти форм участия населения в осуществлении местного самоуправления на этап разработки решения ориентированы 9 форм (69,2% от общего количества), принятия – 7 (53,8%), реализации – 1 (7,7%), контроля – 4 (30,8%), т. е., большая часть форм предусмотрена для использования на этапах разработки и принятия муниципальных управленческих решений. При этом формы непосредственной демократии различаются и по своей юридической силе: решение, принятое на референдуме, местных выборах, голосовании по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования, сходе граждан имеет юридическую силу и подлежит реализации в обязательном порядке; тогда как

решение, принятое на публичных слушаниях, собраниях и конференциях граждан, не имеет юридической силы и носит, как правило, совещательный характер. Анализ форм участия населения в осуществлении контрольных функций и реальная практика их применения показывают, что эффективных форм контроля населения за деятельностью местных органов власти, к сожалению, законодателем не предложено. Кроме территориального общественного самоуправления, отсутствуют формы, позволяющие гражданам непосредственно реализовывать свои инициативы. Практически все эти формы ориентированы на отдельные этапы принятия решений, не обеспечивая возможности целостного самоуправления. Тем не менее их необходимо активнее использовать в зависимости от типа и объема проблем и задач, которые решают органы муниципального управления и местное сообщество. Именно качество их применения определяет отношение местных органов власти к развитию муниципальной демократии. Основная задача органов местного самоуправления заключается в том, чтобы не бюрократизировать и не сводить к формализму данные виды социальной активности, а просвещать граждан в вопросах участия в местном самоуправлении, постепенно повышать общий уровень политической и управленческой культуры населения и реально привлекать население к осуществлению местного самоуправления.

Из форм участия граждан в местном самоуправлении, предложенных в Федеральном законе № 131 от 06.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», наиболее распространенными, с точки зрения муниципальных служащих, являются: муниципальные выборы (76,2%), обращения граждан (76,2%), публичные слушания (42,8%), собрания граждан (53,1%). Эти формы больше ориентированы на этапы разработки и принятия решений, но инициатива по их применению исходит от органов местного самоуправления (за исключением обращений граждан). Частота использования других форм в муниципальных образованиях невысокая.

Таким образом, пока больше распространены такие формы, использование которых закреплено в законе в обязательном порядке. Поэтому население в силу объективных и субъективных причин занимает отстраненную позицию, или его участие в управленческом процессе носит формальный характер, хотя по предназначению оно является главным субъектом местного самоуправления. В этих условиях, естественно, основная нагрузка по решению вопросов местного значения ложится на плечи представительных и исполнительных органов местной власти.

В то же время сравнительный анализ количества правовых актов, изданных председателем Совета и главой Администрации муниципального района, свидетельствует о диспропорциях в системе муниципального управ-

ления: баланс власти смещается в сторону исполнительных органов. Например, в среднестатистическом муниципальном районе за 2006−2009 гг. было принято 5 112 постановлений и распоряжений, из них председателем Совета – 148 (2,9% от общего количества), главой местной Администрации – 4 964 (97,1%). Налицо ограничение управленческой субъектности представительного органа муниципального образования.

Сегодня практически отсутствует практика контроля представительного органа за деятельностью исполнительного органа. Так, о необходимости усиления контроля представительного органа местного самоуправления за деятельностью местной администрации отметили 39,6% респондентов – муниципальных служащих, составляющих аппарат исполнительного органа; тогда как большинство опрошенных (50,9%) выбрало ответ: «современное положение дел в этом вопросе удовлетворяет»; усиление контроля деятельности местной администрации сочли нежелательным 7,4% опрошенных.

Как показывают результаты экспертного опроса муниципальных служащих (см. диаграмму), большинство из них также не вовлечено в реальные процессы принятия муниципальных управленческих решений, поскольку эти решения принимаются по иерархической схеме «сверху вниз» (так считают 53% опрошенных). Более половины опрошенных из городских округов и муниципальных районов отметили, что муниципальные служащие участвуют преимущественно только в процессах разработки проектов муниципальных управленческих решений (в сельских поселениях этот ответ выбрали 37,9% респондентов). Муниципальные управленческие решения принимаются в основном главой местной администрации авторитарно и единолично, что свидетельствует о воспроизводстве управленческого отчуждения и в деятельности самих органов местного самоуправления.

Причины существования управленческого отчуждения муниципальных служащих респонденты связывают с общепринятой практикой принятия решений в системе государственной и муниципальной служб (58,9%), преобладанием иерархическо-бюрократизированной системы в сфере государственного и муниципального управления в России в целом (17,4%). В то же время демократизация в органах местного самоуправления, по их мнению, может усложнить решения и увеличить сроки их принятия (16,4%). Преобладание авторитарного стиля в практике принятия муниципальных управленческих решений респонденты объясняют недостаточной компетентностью и слабой мотивацией муниципальных служащих (13,1%); боязнью руководителей органов местного самоуправления потерять свою власть и контроль (10,3%).

В свою очередь управленческое отчуждение муниципальных служащих, по их мнению, уменьшает их инициативность (49,9%); снижает качество

муниципальных управленческих решений (34,3%) и ответственность за результаты муниципальных управленческих решений (32,4%); снижает интерес к повышению квалификации, который становится формальным (15,2%). Управленческое отчуждение способствует сохранению авторитарного стиля управления (14,3%); нарушению принципов социальной справедливости, снижению степени социальной защищенности муниципальных служащих (12,1%); увеличению роли административных методов мотивации муниципальных служащих (9,6%); а также сохранению межфункциональной и межотраслевой разобщенности в системе местного самоуправления (5,8%).

Практика такого управления деформирует также и сам субъект управления, поскольку авторитарной стиль принятия решений, отсутствие действенных механизмов контроля и мотивации приводят к игнорированию субъектом потребностей объекта, подмене им целей, ориентированных на развитие муниципального образования, личными целями. Такой управленческий процесс мы определяем как «отчужденное управление», которое теряет свою сущностную основу, целесообразность и здравый смысл и приобретает в большей мере манипулятивный характер.

Таким образом, по результатам социологического опроса можно сделать вывод, что основным условием развития института местного самоуправления является преодоление существующего управленческого отчуждения населения и рядовых муниципальных служащих в системе местного самоуправления через активизацию их участия в процессах принятия муниципальных управленческих решений. В условиях формирования институтов гражданского общества ответственность за вовлечение граждан в процессы принятия муниципальных управленческих решений возлагается на органы местной власти. Реализация данной стратегии предполагает изменение механизма принятия решений в органах муниципального управления через реальное привлечение муниципальных служащих к управлению.

Список литературы

Балобанов, А, Глазычев, В., Шапиро, Л. Российское самоуправление: некоторые итоги извилистого пути // Городское управление. – 2008. – № 8.

Бойков, В.Э. Государство и гражданское общество в тисках взаимного отчуждения // Социология власти. – 2009. − № 5.

Мерсиянова, И.В. Дифференциация российских регионов в контексте предпосылок формирования гражданского общества // Власть. – 2008. – №8.

Пузанов, А., Рагозина, Л. Отчуждение местной власти // Pro et Contra. − 2007. − № 1 (35). – Январь−февраль.

Тощенко, Ж. Т, Цветкова, Г.А.. Между прошлым и будущим. Местное самоуправление в социологических «замерах» 1995,1999, 2005 годов // Муниципальная власть. – 2006. − № 1.

© Хабибрахманова Э.Х., 2010

Е.А. Хван

ПРОБЛЕМА ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ В ОБЩЕСТВЕ ПОСТМОДЕРНА

ХВАН Евгения Андреевна − ассистентка кафедры социологии Сахалинского государственного университета (e-mail: ev05-84@.mail.ru)

Аннотация. *Рассматриваются вопросы политического участия в обществе постмодерна, основные политические противоречия и новые возможности для процессов демократизации и расширения политического участия.*

Ключевые слова: *Постмодерн, политическое участие, симулякр, децентрализация, политический плюрализм.*

Новое состояние культурных, экономических и политических аспектов общества в наиболее развитых странах было охарактеризовано Ж-Ф Лиотаром как «состояние постмодерна»[1].

Стоит отметить, что черты постмодерна возникают в определенном обществе в независимости от успешности политической или экономической модернизации. Высказываются мнения, что постмодернизм вообще не следует связывать с какой-то конкретной эпохой, а постмодернистские взгляды можно обнаружить еще задолго до его непосредственного появления. Так, теоретик постмодернизма Умберто Эко выдвинул предположение, что «постмодернизм» не фиксированное хронологически явление, а некое духовное состояние... В этом смысле, правомерна фраза, что у любой эпохи есть собственный постмодернизм[2].

По мнению М.Н. Эпштейна, элементы «преждевременной постмодерности», прежде всего восприятие реальности как понятия, вторичного по отношению к правящим идеям, существовали в России с петровских вре-

[1] См.: *Лиотар, Жан-Франсуа*. Состояние постмодерна /Институт экспериментальной социологии. − М.; СПб, 1998. − С. 9.

[2] См.: *Эко, У*. Заметки на полях «Имени розы» / Имя розы. − М., 1997. − С. 635.